

日韓の低炭素政策の形成過程と制度設計の比較考察

——排出権取引制度を題材として——

李 秀 澈

目 次

1. はじめに
2. 日韓の温室効果ガスの排出状況と削減シナリオ
3. 日韓の排出権取引制度の形成過程と展開
4. 排出権取引制度設計の日韓比較
5. 日韓の温暖化政策ガバナンスと低炭素政策
6. 要約と結論

1. はじめに

本稿の目的は、温室効果ガスの削減目標を達成するための有力な低炭素政策手段の1つとしての排出権取引制度⁽¹⁾に焦点を当てて、日本と韓国の両国の政策形成、両国の制度スキーム、そして政策ガバナンスの役割と今後の課題について比較考察を行うことである。こうした考察は、アジアの先進工業国である日本と韓国が、今後低炭素経済へ進むために、必要な政策ガバナンスのあり方について相互への一定の示唆を提供すると思われる。

近年、温室効果ガス削減への取り組みは、長期的には低炭素生産技術の革新（いわゆるプロセス・イノベーション）と低炭素型製品開発の革新（いわゆるプロダクト・イノベーション）を通じて産業の国際競争力を強める、ということについては一般に認められるようになっていく。しかしそのための具体的な政策手段の選択の問題になると国際競争力を阻害するというところで、導入に対する政治的な抵抗に直面する。

近年の日韓における排出権取引制度の導入をめぐる政策過程は、温暖化政策に関して総論賛成、各論反対という構造を克明にみせしめた。

特に温室効果ガスの大量排出者が主な政策ターゲットになる排出権取引制度のような政策は、政治的影響力の強い大企業および関連団体の反対に直面することになる。したがってこのような政策を進めるためには、利害関係者の説得ができるような制度設計とともに、低炭素経済へのビジョンを持つ政治的リーダーシップとそれを支える政策ガバナンスの役割が重要である。政策手段は、結局政策と政治過程で選択されるからである。しかしこれまでに排出権取引制度の経済効果に関する理論や実証研究は多く見られるが、日韓両国ともに政策過程や関連ガバナンスの観点から考察された研究はあまり見られない。そして近年、日韓では海外市場で競合する産業が多くなり、低炭素政策のように国際競争力への影響の大きな政策は、相互の政策決定にも影響を及ぼす状況になりつつあっている。したがって低炭素政策の選択過程や制度設

(1) 制度の用語として日本では「排出量取引制度」韓国では「排出権取引制度」を使用している。本稿では「排出権取引制度」で用語統一を行う。

計内容の比較考察は、今後両国の政策連携や協力の可能性にもつながる。

2. 日韓の温室効果ガスの排出状況と削減シナリオ

韓国の経済は、鉄鋼、化学などエネルギー大量消費産業への依存度が高く、日本に比べて1次エネルギー総供給の原単位は2.8倍、そしてCO₂排出原単位は2.7倍も高い(環境部2011)。韓国の温室効果ガス排出量は、1990年に約3億トン(以下CO₂換算数値)であったが、2009年には約6.1億トンで、約100%も増加した。日本が同じ期間中、8.5%増加にとどまっていることと比較すると韓国の増加率の高さは目立っている⁽²⁾。ただし、韓国は、1990年から2000年代半ばまでにはほぼ倍増していたが、2005年から2007年までの排出量は5%増加で増加率は過去と比べて安定している。

韓国は、GDPでは世界12位でありOECD加盟国になっているが、過去の排出責任が少ないということで、非付属書I国(non-Annex I parties)に分類されており⁽³⁾、京都議定書の削減義務国となっていない。そのことが、近年まで温室効果ガスの排出抑制を積極的に促す政策的必要性が少なかった主な要因の1つである。ただし、2007年のCOP13で採択された「バリーロードマップ」など国際社会でポスト京都議定書の議論が盛んになってからは、韓国も温室効果ガス削減について何らかの責任を負う可能性

が出てきており、温室効果ガス排出抑制に関する政策論議が活発に行われるようになった。さらに2007年12月に李明博政府が入ってから、いわゆる「低炭素緑色成長」を主な国策として位置づけ、韓国で初めて温室効果ガス削減の中期目標も設定することになった⁽⁴⁾。

韓国の温室効果ガス削減の中期目標は、大統領直属の省庁横断組織である「緑色成長委員会(Presidential Committee on Green Growth)」から2020年までの温室効果ガス排出量の見通しと、3つの削減シナリオが示された⁽⁵⁾。韓国の温室効果ガス排出量は、成り行き(BAU: Business as usual)では、2005年の5億9400万トンから2020年には37%増加した8億1300万トンが予想されていた。この成り行きのレベルから、①21%削減の6億4200万トン、②27%削減の5億9000万トン、③30%削減の5億6900万トンの3つのシナリオである⁽⁶⁾。最終的には、韓国の温室効果ガス中期削減目標は、2009年11月の閣議で、シナリオ3で決まった。

一方、日本では、2008年6月、当時の福田康夫首相が、2050年までに日本の温室効果ガス排出量を現状比で60~80%削減する長期目標(いわゆる福田ビジョン)を発表した。しかし福田ビジョンでは、中期削減目標が示されなかったため、長期目標だけでは温暖化対策に実効性が欠けるという批判があった⁽⁷⁾。そこで福田首相に代わった当時の麻生太郎首相が、2008年11月に内閣府の「地球温暖化問題に関する懇談会」の下に「中期目標検討委員会」を設置し、そこ

(2) 日本の温室効果ガス排出量(環境省の温室効果ガス排出量統計関連ウェブサイト)は、近年の景気沈滞と温室効果ガス削減への取り組みなどを反映し、1990年対比2009年は0.2%減少していたが、2011年には、福島第一原発事故の影響で3.6%増加した。

(3) たとえば、世界資源研究所のデータによれば1820年~2002年までの累積排出量基準では、韓国は世界の0.8%を占めているが(23位)、日本の場合4.1%(7位)となっている。

(4) 韓国の低炭素緑色成長政策について詳しくは、李(2009)を参照。

(5) 緑色成長委員会について詳しくは第6節を参照。

(6) 以上の削減シナリオについては参考文献の緑色成長委員会の英文ウェブサイトでも見られる。

から 2005 年対比 2020 年までに 4 %削減から 30%削減までの 6つの選択肢が提示されたが、2009 年 6 月には、2020 年までに 2005 年対比で 15%（1990 年比 8 %，吸収源および京都メカニズムの利用は含まない）削減する中期目標をまとめた。さらに、政権交代により温室効果ガス削減に前向きであった当時の鳩山総理が、2009 年 9 月国連の場で主要国の参加を前提としたうえで、1990 年比で 2020 年までに 25%削減をめざすという中期目標を発表した。

図 1 は、両国の温室効果ガス排出量と削減目標について 1990 年を 100 とした指数の推移を比較したものである。韓国は 1990 年代に温室効果ガスの排出量が急激に増えたので、1990 年

を基準とした日本との比較は多少無理があるが、2020 年の中期目標である BAU 基準 30%削減は 1990 年を基準とすると 89%が増加した目標であり、温室効果ガスの排出が安定された 2005 年と比較しても 7 ポイントしか削減できず、日本の 25%削減に比べて、さらなる削減の努力は必要であるといえる⁽⁸⁾。

3. 日韓の排出権取引制度の形成過程と展開

以上のように日本、韓国ともに温室効果ガス削減の方向性は決まっていたが、課題はいかなる政策手段を用いて削減を進めるかである。こ

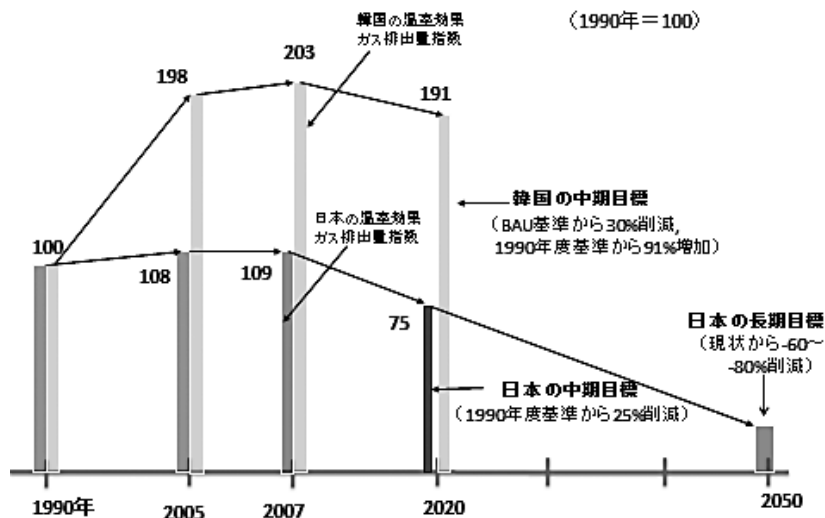


図 1 日韓の温室効果ガス削減の中期目標

出所：両国の温室効果ガス削減目標関連資料を基に作成。

(7) たとえば、朝日新聞（2008 年 6 月 10 日社説）と農民新聞（2008 年 7 月 7 日）などでは、福田ビジョンについて担保のない長期目標だけ示すことは温暖化対策に実効性がないということで批判されている。

(8) ただし、日本は福島第一原子力発電所の事故以降、日本の政府が計画していた原子力発電政策の推進が難しくなり、温室効果ガス削減の中期目標の達成も厳しい状況となった。そこで、日本の政府は 2012 年 9 月 14 日の「革新的エネルギー・環境戦略」で、「2020 年時点の温室効果ガス排出量は、原発の稼働が確実なものではないことからある程度の幅で検討せざるを得ないが、1990 年対比慎重ケースで 5～9%削減、成長ケースで 2～5%削減となる」と示している。

れまで日本では、温室効果ガス削減に関しては国レベルで企業を直接コントロールする政策はあまり見るものがなく、日本の産業界で最も影響力のある経済団体である日本経済団体連合会（以下、経団連と略す）を中心とした民間企業の自主的な取り組みである「環境自主行動計画」に頼ってきたといっても過言ではない⁽⁹⁾。一方で、種々の環境政策において日本より後れをとってきた韓国では、温暖化政策に関してはここ数年急進展しており、キャップ&トレード方式の排出権取引制度など一部政策では日本を先立つ可能性も出てきた。以下、日韓の環境政策および排出権取引政策の展開過程を考察する。

これまでの日韓の主な環境政策の導入時期などから比較考察してみると日本のほうが、韓国より概ね10年前後早かった。たとえば、SO_x環境基準設定は、日本が1969年、韓国が1977年であり、中央の環境行政専門機関である環境庁の設立は、日本が1971年、韓国が1980年であった。そして地球温暖化対策関連法では、日本の「地球温暖化対策推進法」が1998年、韓国の「低炭素緑色成長基本法」が2000年に成立した。韓国でも1998年に政府横断組織である「温暖化対策委員会」が構成され、1999年には政府案として「地球温暖化対策法案」も出されたが、政府内でも時期尚早ということから国会で審議されることもなく廃案となった。また国務総理室の所管により数次にわたる気候変動枠組条約対策関連計画が進められたが、いずれもキャップアンドトレード方式排出権取引制度や炭素税のような具体的な手段には欠けていた対策で

あった。

しかし、李明博大統領が2008年に低炭素緑色成長戦略を打ち出してから温暖化対策は国政の最優先課題となった。これを進める主体として大統領直属の「緑色成長委員会」の設立とその活動を法的に支えるための「低炭素緑色成長基本法」が成立されてからは、国レベルで排出権取引制度など関連政策や制度導入の議論も急進展を見せていた。たとえば、「低炭素緑色成長基本法」の施行により、同法律で定められていた「温室効果ガス・エネルギー目標管理制度」も2010年から施行されるようになった。同制度は、温室効果ガス大量排出者⁽¹⁰⁾は、年ごとに、政府が定めた削減目標を守らなければならない。管理対象事業者が削減目標量を達成できなかった場合は課徴金が課される。この制度は、目標設定が総量方式であるため、対象となる企業は事実上キャップに嵌められることになる⁽¹¹⁾。ただし、発電事業者と鉄道事業者は、原単位など総量以外の方式も認められている。

日本が国レベルでの排出権取引制度導入の検討を始めたのは、2000年に環境庁（当時）で設置された「排出権取引に関わる制度設計検討会」である。この検討会では、京都議定書における日本の温室効果ガス削減目標を達成するための国内施策として排出権取引制度が検討された。ここでは排出権取引制度に関する論点整理とオプションに関する検討が行われたが、産業界の反対もあり、2005年に中小企業が主な参加主体となる「自主参加型国内排出権取引制度」という参加対象が限られた形の排出権取引制度が行

(9) 環境自主行動計画について詳しくは、第5節の脚注を参照。

(10) 直近3年間合計125千トン以上CO₂排出とエネルギー使用量500TJ以上の両方を満たす事業者（企業単位）、そして25千トン以上のCO₂排出とエネルギー使用量100TJ以上の両方を満たす事業所（工場単位）、合計約600カ所（国内総排出量の約60%相当）が対象となる。また2014年には目標管理対象者は、50千トン以上CO₂排出とエネルギー使用量200TJ以上の両方を満たす事業者（企業単位）、そして15千トン以上のCO₂排出とエネルギー使用量80TJ以上の両方を満たす事業所（工場単位）へとさらに拡大される。

(11) この制度について詳しくは、環境部告示第2011-29号を参照。

われるようになった。

そして2008年6月、洞爺湖サミットを控え、当時福田康夫首相が、「福田ビジョン」の発表の際に、試行的な排出権取引制度の実施も言明した。これを受けて「排出権取引の国内統合市場の試行的実施」(以下、排出権取引国内統合市場)という国家レベルでのキャップ&トレード方式排出権取引制度が検討された。しかしこの排出権取引国内統合市場も、日本経団連を中心とした産業界の抵抗に直面し、結局、参加は任意、排出削減目標も総量と原単位を参加者が自由に選択できる本来のキャップ&トレード方式とはかけ離れた制度設計にとどまった⁽¹²⁾。

一方で、韓国では2009年2月に「緑色成長委員会」で審議された「低炭素緑色成長基本法案」の第46条にキャップ&トレード方式排出権取引制度⁽¹³⁾の導入が明示され、制度実施のために「排出許容量の割当方法、登録・管理方法および取引所の設置・運営等は別に法律で定める」ことが規定された。これを受けてキャップ&トレード方式排出権取引制度法案が2010年11月に立法予告され、その後2011年4月には閣議決定された⁽¹⁴⁾。日本は、10年ほど近く排出権取引制度設計について議論してきたにもかかわらず、法制度化までには至らなかったが、韓国では1年足らずの議論の末、法案の閣議決定まで

至ったことは、日本と比較してみると異例な早さであるといえる⁽¹⁵⁾。

日本も、経済主体に温室効果ガス削減へのインセンティブを与えるための義務的な手段に欠けていた既存の「地球温暖化対策推進法」とは別途に、排出取引制度と炭素税の導入を明示的に規定する新しい法律、すなわち「地球温暖化対策基本法案」の立法化を進めた。この法案は、韓国の「低炭素緑色成長基本法案」が閣議決定されてから、1年ほど後に閣議決定されたので韓国から刺激を受けた可能性がある。

地球温暖化対策基本法案第13条においては、温暖化対策の主要手段の1つとして国内排出権取引制度の創設が規定され、同法の施行後1年以内を目途として制度案の成立が求められた。これを受け、国内排出権取引制度設計の検討のために、2010年4月、環境省の中央環境審議会地球環境部会の下に、「国内排出権取引制度小委員会」が設置され、また、この小委員会では、2010年4月23日から同年11月29日までに17回にかけて会合を開催した末、キャップ&トレード方式排出権取引制度を提案している⁽¹⁶⁾。

しかし排出権取引制度は、環境NGOや学界などから強い実施要求があったものの⁽¹⁷⁾、経団連をはじめ産業界の反対と経済への悪影響を考慮し、2010年12月17日に、与党民主党は、導

(12) たとえば、2008年6月7日に、当時の経団連の御手洗富士夫会長は、経団連は、記者会見で「キャップ&トレード方式の排出権取引制度では強制的なキャップ（削減目標）により産業構造を痛める」と述べ反対の立場を強調した（2008年6月8日日本経済新聞）。

(13) 法文上の用語では、総量制限的排出権取引制度となっている。

(14) 立法予告とは、韓国で政府が法律を制定するに当たりその制定理由と主な内容を公示し、広く国民の意見を聞くために行う公的手続きの一環である。その後、各政府機関の意見調整を経て、最終的な政府案としてまとめるようになる。

(15) これまでに種々の環境関連政策は、日本が韓国に先行してきたが、排出権取引制度の法制度化は韓国が日本に先行していることは興味深い。これは後述するように韓国の環境政策ガバナンスの変更と関係があると思われる。

(16) これについては、環境省中央環境審議会／地球環境部会／国内排出権取引制度小委員会（2010）を参照。

(17) キャップ&トレード方式排出権取引制度の実施要求を求める代表的な環境NGOとして気候ネットワークの提言（2010）があり、学界では諸富徹・鮎川ゆりか（2007年）などの研究があげられる。

入を見送る方針を政府に提言した。この時、韓国は2013年施行と温室効果ガスのキャップ&トレード方式を骨子とする排出権取引制度法案を立法予告中であった。しかし、日本の排出権取引制度施行の見送り方針が伝えられた後に、韓国の産業界の提案により2010年12月26日に政府と全国経済人連合会（日本経団連に相当する組織である。以下「全経連」と略す）など主要経済団体の公聴会を開催した後、立法予告を撤回する形となった。そして、次節で詳しく述べられるように産業界の意見を大幅に受け入れる方向で改正をし、再立法予告（2011年2月28日）の後、閣議決定（2011年4月12日）された。

4. 排出権取引制度設計の日韓比較

日本が本格的な排出権取引制度を実施することを世界にアピールを目的として考案されたのが前述の排出権取引国内統合市場である。この制度は、2008年7月に閣議決定された「低炭素社会づくり行動計画」の中で提案されており、同年10月から、政府全体の取り組みとして行われた。排出権取引国内統合市場は、既存の「自主参加型国内排出権取引制度」参加企業178社⁽¹⁸⁾と、自主行動計画参加企業⁽¹⁹⁾などを合わせ715社（いずれも第2期（2010年度実施）募集基準）である。この制度は、依然として参加が任意であり、削減目標については総量と原単位を自由に選択できること、目標が未達された

とき罰則がないことなどからEUの排出権取引制度（EU-ETS）のようなキャップ&トレード方式とは程遠いといえる。実際、2009年度の制度参加者は523社（そのうち削減目標設定をされた参加者は449社）の中で、超過達成者数は45社、削減不足者数は30社であり、主な不足者である電気事業参加者は京都クレジット6,356万トンで償却しており、この枠組みの中での取引は1件のみという結果となった⁽²⁰⁾。

一方で、韓国でも限られた形ではあるが、2007年から知識経済部（日本の経済産業省に該当）の主導により「自主的温室効果ガス削減プログラム」が実施された。同制度では、年間500トンCO₂以上排出する事業所が自主的に①エネルギー効率の高い設備の導入、②再生可能エネルギーの採用、③エネルギー転換や埋立地メタン回収などの事業に参加し、温室効果ガスを削減した場合に、クレジット（以下KCER：（Korea Certified Emission Reduction）と略す）を発行することができる。知識経済部報道資料（2009）によれば、このプログラムから2009年末までに、参加企業67社がCO₂換算合計559万トンの温室効果ガス削減が行われ、またここで発行されたKCERは、CO₂1トン当たり約5,000ウォンで取引されたという。政府は、KCERの登録費用（企業により200～500万ウォン）と検証費用（中小企業に限って300万ウォン）の支援も行った⁽²¹⁾。韓国の環境部（日本の環境省に該当）も2010年1月から「地域単位排出権取引試行事業」を実施している。この

(18) ただし、環境省によれば、この制度は2011年の申し込み（第7期）を持って終了する予定であり、第7期までの成果を踏まえて、今後の対策を検討するという（2011年6月20日に筆者が行った環境省地球温暖化対策課市場メカニズム室担当者へのヒアリング調査結果による。）。

(19) 自主行動計画は、日本経団連が会員企業や業種団体を中心に「環境自主行動計画」という名称で産業界全体として温室効果ガス排出を1990年基準で2010年までに0%に抑えるという目標を自主的に達成することであったが、その後政府の各省庁も管轄企業の行動をチェックする意味で関わることになっている。

(20) 詳しくは、経済産業省（2009）を参照。

(21) 2011年5月末基準為替レートでは、1ウォンは約0.07円である。

事業も自主参加および総量目標を原則としているが、2010 年末現在 15 の広域地方自治体（日本の都道府県に相当）、28 の事業所、3 つの大型スーパーチェーンが参加している。削減目標は、基準年（2005 年～2007 年平均）対比、事業所は 1 %、公共機関は 2 %である。

そして 2010 年 11 月に立法予告された韓国の排出権取引制度は、低炭素緑色成長基本法の趣旨に沿ってキャップ＆トレード方式となっている（表 1 を参照）。この制度は、制度運営のために中立的な排出枠割当委員会（20 人以上）を設けており、削減目標達成期間は第 1 期が 2013 年 1 月 1 日～2015 年 12 月 31 日、その後は 5 年ごとにする。削減を義務付ける対象は、大口排出者（具体的な排出規模についてはさらに検討）であり、排出枠の設定は、第 1 期は 9 割以上無償、第 2 期は有償設定を別途定め、また第 3 期

からはすべて有償とする。電力の扱いにおいては、直接排出か間接排出かなど具体的方法はまだ決まっていない。そして、炭素集約度と貿易集約度を考慮した国際競争力配慮措置はあり、バンキング、ボローイング、制限的オフセットも認めている。違反時の罰則は、排出権の償却不足について課される課徴金を「市場価格」の 5 倍まで、排出権の償却をしない者等に課される過怠金の額を、罰金 5,000 万ウォン以下と定めていた。

韓国で以上のような法案が議論されるうちに、日本からも環境省を中心にキャップ＆トレード方式排出権取引制度に関する議論が急速に進むようになった。それが前述されたように、2010 年 11 月に公表された、環境省／中央環境審議会／国内排出権取引制度小委員会の「我が国における国内排出権取引制度のあり方

表 1 韓国と日本の排出権取引制度スキームの比較（2010年の案）

項 目	韓 国	日 本
制度策定・審議・調整機関	○排出枠割当委員会（20人以上） —排出取引制度法案に明示	○不明
目標達成方法	○キャップ＆トレード方式	○環境省：キャップ＆トレード方式 ○経済産業省：ボトムアップ方式
制度義務対象者、対象ガス	○大口排出者（2.5万トン以上） ○温室効果ガス（6 ガス）	○大口排出者（1 万t/年、以上を検討） ○当面エネルギー起源CO ₂ —非エネルギー起源CO ₂ については、精度管理が可能かという観点から判断
対象期間と排出枠の設定	○第 1 次（2013.1.1～2015.12.31）：9 割以上無償 ○第 2 次（2016.1.1～2021.12.31）：無償設定を別途定める ○第 3 次（2022.1.1～2027.12.31）：すべて有償	○2013.4.1から 3 年ごと設定 ○2020年以降は 5 年ごとに設定
電力の扱い	○直・間接など具体的方法はまだ決まっていない	○「電力間接＋総量方式（無償設定）＋電力原単位規制」をベースとしつつ、他の方式の利点をミックスすることが可能か検討
国際競争力配慮	○炭素集約度と貿易集約度考慮など国際競争力配慮措置あり	○国際競争力配慮措置あり
費用緩和措置	○バンキング、ボローイング、制限的オフセット認定	○韓国と同様
罰則、その他	○排出権の償却不足について課される課徴金を「市場価格」の 5 倍まで賦課 ○排出権の償却をしない者等に課される過怠金の額を 5,000 万ウォン以下賦課	地方との関係は、既存の条例に基づく取組を損ねないよう配慮

について(案)」である。表1では、その制度案の概要が2010年11月に立法予告された韓国の場合と比較観点からまとめられている。

環境省の案では、キャップ&トレード方式を基本に、削減目標達成期間は2013年からは3年ごとに設定し、また2020年以降は5年ごとに設定する。義務削減対象事業者は、大規模排出事業所(1万t以上を検討)を保有する法人であり、排出枠の設定は各事業者の過去の排出削減努力や今後導入可能な技術の内容や程度等削減ポテンシャルを踏まえて行う。電力の扱いは、「電力間接+総量方式(無償設定)+電力原単位規制」をベースとしつつ、他の方式の利点をミックスすることが可能か検討する。国際競争力への配慮と削減費用負担緩和措置は、韓国と同様となっている。

ただし、経済産業省は、以上のような環境省案について、意見の一致を見せていなかった。経済産業省所属の産業構造審議会/地球環境小委員会/政策手法ワーキンググループ(2010年)の案によれば、排出枠の強制的な割り当ては、産業競争力を阻害することで反対し、企業が技術導入余地等を踏まえて、自主的な申請に基づき削減目標(総量もしくは原単位)を決めるボトムアップ方式を主張していた

以上の日韓両国の排出権制度において、韓国の場合は、排出権の取引および割当など主な事項の策定、審議、調整を担当する機関として「排出権割当委員会」の設置を明確に示したが、日本の場合は制度運営を担当する機関に関する規

定は見当たらない⁽²²⁾。

これまでに韓国でも、全経連の反対と知識經濟部の慎重論があったが、表1のようなキャップ&トレードの案が2010年11月に立法予告されていた。しかし、前述のように日本が排出権取引制度導入を見送る方針が固まってから、韓国では排出権取引制度施行に関する慎重論が再び台頭した。

たとえば、全経連をはじめ産業界は、日本の施行保留の方針を取り上げ、韓国でも産業競争力に支障を与えないように2013年施行方針も撤回することを主張した⁽²³⁾。またイサンヨップ(2011)のような研究者も、「EUのようにLNGや再生可能エネルギーへの燃料転換の余力も少ない韓国では、結局発電事業者は排出権を購入する方法しかないが、韓国の電力市場はエネルギー価格が事実上統制されているので、排出権取引費用負担を電力料金に転嫁することが難しい。このような状況で早期導入は、温室効果ガス削減の限界費用が歪曲され、排出権取引制度が導入されても失敗に終わる可能性が高い。したがって排出権取引制度の導入は、エネルギー市場の自由化と排出権取引市場を連動させながらエネルギー市場の自由化の基盤づくりをしたうえで、3~5年後より長期的な視点からの議論が望ましい」という。そして追い打ちをかけるかのように李明博大統領は2011年2月7日、定例ラジオ・インターネット演説で、「産業界の意見を最大限に取り入れて、適切な時期に排出権取引制を導入する」と明らかにした。

(22) 排出権割当委員会の委員(20人)は、「1. 企画財政部(Ministry of Strategy and Finance), 教育科学技術部(Ministry of Education, Science & Technology), 農林水産食品部(Ministry of Food, Agriculture, Forestry & Fisheries), 知識經濟部(Ministry of Knowledge Economy), 環境部(Ministry of Environment), 国土海洋部(Ministry of Land, Transport and Marine Affairs)等関係中央行政機関の事務次官に相当する公務員, 2. 気候変動, エネルギー資源, 排出権取引制度など低炭素緑色成長に関する学識と経験が豊富な者の中で割当委員会委員長が委嘱する者」, と規定されている。

(23) 詳しくは、全経連ウェブサイトの「温室効果ガス排出権取引制度一問題点と課題」(経済持論231号) <http://www.fki.or.kr/FkiAct/Promotion/Opinion/List.aspx> を参照。

結局、当初の立法予告案は撤回され、産業界の意見を大幅に受け入れた形で2011年4月に再立法予告および再閣議決定された。表2は、再立法予告の前と後の主な変更点を整理したものである。大きな変更点は、排出取引制度の施行時期が、当初の2013年1月1日から2015年1月1日へ延ばされたことである。産業界は当初の2013年1月1日の施行案について、時期

尚早であると大きく反対したが、こうした産業界の意見が修正案では受け入れられたということである。もう1つの主な変更点は、「排出権割当委員会」についてである。委員会のメンバー構成は、変更後と変わらないが、委員会の委員長に関する規定が変更前には特に設けられていなかったが、変更後には「企画財政部」の大臣と明示されている。

表2 韓国の排出権取引制度の立法予告案と再立法予告案の比較

	立法予告案（2010.11）	産業界意見	再立法予告案（2011.4）
制度策定・審議・調整機関	○排出権割当委員会（20人以上）		○排出権割当委員会の構成は左と同様 一（追加）割当委員長を、「企画財政部」大臣とすることを明示
施行時期	○2013年1月1日	○法制化に関する論議を2012年まで保留	○2015年1月1日
対象期間と排出権の設定	○第1次（2013.1.1～2015.12.31）：90%以上無償 ○第2次（2016.1.1～2021.12.31）：別途定める ○第3次（2022.1.1～2027.12.31）：すべて有償	○無償割当割合の拡大と100%有償割当条項の削除	○第1次（2015.1.1～）：95%以上無償 ○第2次計画期間以降：前の期間の実績評価に基づき、産業競争力に阻害されない範囲内で別途定める
割当対象者および割当	○大口排出者	○大口排出者の範囲を緩和 ○貿易集約度、炭素集約度の高い企業は、制度対象から除外 ○生産量増減による割当量の調整装置必要	○大口排出者 一（追加）ただし、国際競争力等を考慮し、経済状況により柔軟に制度対象者を定めることができる ○貿易集約度、炭素集約度、割当企業間の公平性を考慮して割り当てる ○予期せぬ新增設があった時には割当量の変更申し込み可能
取引参加	○国内の個人・企業、海外の個人・企業参加可能	○割り当てられた企業以外は参加不可能（Closed Market）	○原案維持、ただし取引初期には大統領令により取引の安定化のための方策を講じる
排出権の繰り越し	○計画期間内での繰り越しは可能、計画間では不可能	○計画期間の間でも繰り越しを可能にする	○第2次計画期間以降から計画間の繰り越しを許容
制度参加企業の支援	○排出権取引事業から発生する収益は省エネルギーおよび低炭素産業振興のための「低炭素緑色基金」の財源とする		○左の「低炭素緑色基金」に加え、「温室効果ガス削減設備に対する金融・税制上の支援又は補助金の支給を行うことができる」条項を設ける
罰則	○排出権の償却不足について課される課徴金を「市場価格」の5倍まで賦課 ○排出権の償却をしない者等に課される過怠金の額を5,000万ウォン以下賦課	○罰則規定の緩和	○課徴金を「市場価格」の3倍まで賦課 ○過怠金の額を1,000万ウォン以下賦課

出所：排出権取引制度に関する法律の立法予告案と再立法予告案、そして韓国の産業界の意見を基に作成。

これは国家の経済と財政を統括する所管省の大臣が、委員長になることで排出権取引制度は、あくまでも国の経済に支障がないように運営されることを示している。そのほかの変更点として、第1次計画期間中の無償割当の割合が当初案の90%から95%に緩和、割当対象者も国際競争力等を考慮して柔軟に定めることができること、そして制度違反時の課徴金および過怠金の引き下げなどが行われた。以上のような修正は、制度設計は産業競争力に支障を与えないようにすべきであるという、産業界の意見を大きく配慮した形で行われたといえる。

5. 日韓の温暖化政策ガバナンスと低炭素政策

韓国で温暖化関連政策のスピードが速まり、また短期間で排出権取引制度法案までまとめられた背景には、大統領を中心とする政治的リーダーシップと省庁横断的な温暖化政策ガバナンスの確立という事柄があったといえる。韓国国政の最高責任者である大統領が、国の独立記念日である2008年8月15日に、グリーン技術とクリーン・エネルギーの育成普及などを柱とする「低炭素緑色成長」を国家の新しいビジョンとして国民に提示し、各行政機関にその達成のための戦略の作成を指示した。

これを契機に、韓国では政府横断的に低炭素緑色成長を進めるための具体的な戦略が講じられてきた。前述のように、その戦略作成と審議を担う組織として2009年2月に環境部、国土海洋部、知識経済部、農林水産食品部など多数

の行政機関にまたがる官民共同の「緑色成長委員会」が発足した。この委員会は、これまでに縦割り行政の中で、省庁の利害が優先的に考慮された政策策定の傾向があったものを、省庁の垣根を越えた議論と地球温暖化対策をより考慮した政策の策定を可能にする機構となった。

緑色成長委員会は、国務総理と民間の2人が共同委員長を務めており、委員として政府閣僚級13人、民間人有識者を中心とした委嘱委員35人から構成される組織となっている。緑色成長委員会は共同委員長の下に、緑色制度・金融、緑色成長・産業、気候変動・エネルギー、緑色生活・持続可能な発展の4つの分科委員会を設けている。緑色成長委員会の発足と同時に、同委員会の活動をサポートするために、下部組織として民間の専門家ワーキンググループと省庁をまたがる高位公務員で構成されている「緑色成長企画団」が設けられた。また、緑色成長委員会の組織と役割に関しては「低炭素緑色成長基本法」の第14条から第21条までに詳細に規定されており、緑色成長委員会の活動に強い推進力を与えている。ただし、この委員会の緑色成長国家戦略の内容については、いわゆる4大江再生事業⁽²⁴⁾、原子力発電の育成など環境保全とは必ずしも相容れない大規模プロジェクトを重点事業としていることで、学界や環境NGOなどからの批判も多い⁽²⁵⁾。

そして排出権取引法案の事例からも見るように結局産業界の意見が重視され、温室効果ガスの積極的なインセンティブを与えたいという当初の方針から後退する制度変更も行っていた。このように、韓国の場合、新しい温暖化政策ガ

(24) 4大江再生事業は、水資源確保と水害予防を目的として、大都市住民の取水源とする4つの川に大規模なダムを建設するなど緑色成長の名を借りた土木工事の延長に過ぎないという指摘もある。これについて詳しくは、李(2009)を参照。

(25) たとえば、2010年7月2日に韓国最大規模(会員数)の環境NGOである「環境運動連合」は、共同代表名義で、4大江再生事業は環境破壊と国家予算浪費を招いていることで、中止することを求める声明文を発表している。詳しくは、<http://blog.daum.net/greenyeosu/93>を参照。

パナンスの成立により、合意形成や政策スピードは速まっているが、ガバナンスが志向する理念および内部調整機能については疑問の声も少なくない⁽²⁶⁾。

一方で、日本の場合、前述のように地球温暖化政策をスピーディに審議・調整、決定する省庁横断的ガバナンス機構の不在により政策迷走の傾向があった。日本も首相諮問機構である地球温暖化問題に関する閣僚委員会やそのもとで有識者会議（タスクフォース）を設けていたが、いずれも省庁の利益を超えた国家戦略目標を決定し、それに向けた政治的リーダーシップをとれるガバナンス機構の確立までには至っていなかった⁽²⁷⁾。実際、排出権取引制度の基本的な枠組みについて、環境省のキャップ&トレード方式と経済産業省のボトムアップ方式や企業への排出権の割当方法など、制度の枠組みに関する政府内の意見対立があった。

また日本の場合、洞爺湖サミット直前に、当時の福田総理が排出権取引の試行的な実施に関する発言を行ってから、一度の政権交代と3人の首相の交代があった。炭素税と排出権取引制度の実施、再生可能エネルギー導入拡大など3つの柱になっている「地球温暖化対策基本法案」が、国会の審議途中で廃案になったり、なかなか成立にたどりつかないのも、政治的リーダーシップの不安定と法的根拠に基づいたガバナンス機構の不在が主な要因になったといえる。

そして、産業の競合関係の多くなった日韓同士では、制度の共同設計と共同運営、共同市場をめざし、政策協調・連携関係を強化する必要がある。現在、日韓同士では、温暖化政策部局

の政策懇談会が年に1回ほど開催されているが、両国の温暖化対策について意見交換を行う場であって、拘束力のある政策調整は行っていないという⁽²⁸⁾。こうした懇談会を法的拘束力にある機構として位置づけ、アジアの低炭素経済への方策に関する両方の真摯な議論と共同政策づくりの場として活用していく必要がある。

前述のように韓国政府でキャップ&トレード方式排出権取引制度導入を明示する低炭素緑色成長基本法成立が、日本にキャップ&トレード方式排出権取引制度案の議論を本格化させたといえる。しかし、韓国で排出権取引制度法案の立法予告の後に日本で排出権取引制度実施の見送り方針が伝わると韓国で当初の立法予告の案から相当緩やかな形（産業界の意見を多く受け入れた形）での排出権取引制度関連法案が再立法予告された。韓国産業界は、日本での制度見送りを取り上げ、再立法予告案も保留を求めている。こうした過程の連鎖は、両国の協調なき低炭素政策の実施の前途は険しいことを物語っている。

6. 要約と結論

韓国では、キャップ&トレード方式の排出権取引制度は、2009年2月に閣議決定された「低炭素緑色成長基本法案」に導入が明示されて以来、2年余りの議論の末、産業界の意見を多く受け入れた形で、導入時期の延期（当初2013年から2015年へ）、無償割当の拡大、罰則規定の緩和など当初の案よりは緩やかな形で、2015年から施行される方針となっている。

⁽²⁶⁾ これについては、キムジョンヘほか（2009）を参照。

⁽²⁷⁾ 閣僚委員会は、2009年9月に成立した民主連立政権下で導入された、重要な政策課題について、閣議に諮る前に、首相を含む関係閣僚が協議し、総合調整を行う場である。ただし、筆者のヒアリング調査によれば（2011年6月20日：日本の環境省市場メカニズム室）各省庁から送られる委員会のメンバーは所属する省庁の利益にそぐわない発言や意見調整はなかなか難しいという。

⁽²⁸⁾ 2011年6月20日に筆者の行った環境省市場メカニズム室担当者へのヒアリングの結果による。

日本では、2000年に環境庁（当時）から排出権取引制度が検討されて以来、自主参加という限定された形の排出権取引制度が実施されてきた。キャップ&トレード方式の本格的な排出権取引制度が正式に提案されたのは、2010年3月に「地球温暖化対策基本法案」が閣議決定されてからであろう。

地球温暖化問題に取り組むための有力政策手段である、排出権取引制度と炭素税の中で、日本は、炭素税の選択をしたことになる。少なくとも理論的には、同じ量の温室効果ガスを削減しようとするれば、炭素税、もしくは排出権取引制度（100%有償割当の場合）、どちらの政策も経済効果（削減費用）は同じである。ただし、現実には、両制度の対象者は、炭素税の場合、化石燃料などを使用するほとんどの者になるが、排出権取引制度は取引コストのため一部大口排出者（その大部分が企業）に限定される。また炭素税の場合、炭素税からの税収が、エネルギー集約企業や関連製品普及への支援に用いられる場合には、一般市民から大口排出者への補助金ともなり、汚染者負担原則に合致しない可能性もある。

日本の場合、排出権取引制度が選択されずに、炭素税が選択されることは、結局、産業界（すなわち日本経団連を中心とする大企業）の政治的影響力（もしくは産業競争力を阻害するという意見の影響）がかなり大きかったといえ

る⁽²⁹⁾。日本における温暖化政策の課題は、地球温暖化問題への取り組みは、国の将来の産業ビジョンに関わる問題であり、強い政治的リーダーシップの確保と、より長期的な観点に立脚し、利害関係者同士の地道な議論と合意が得られるような政府と民間をまたがる公正なガバナンスの構築が課題である。

韓国の場合、日本に先立ったキャップ&トレード方式排出権取引制度案も、2010年12月に日本の制度の見送り方針が伝えられてから、一度立法予告された政府案を撤回し、産業界に多く配慮した形の制度案を作り、再立法予告と再閣議決定の手順を踏んでいた。また産業界は、日本では排出権取引制度の施行案が見送られていることを理由に、再閣議決定された案についても反対をしている。すなわち日本のように制度実施自体の保留を求めており、現在は、必ずしも再閣議決定された案さえ原案通り進められるという保証はない⁽³⁰⁾。

日本の超低率の炭素税⁽³¹⁾では、経済主体に排出抑制へのインセンティブにはなり難く、結局その税収を産業補助金に活用する場合には、社会的弱者（小企業と市民）が強者（大企業など大口排出者）を支援することになり社会的に不公平である⁽³²⁾。経済主体が広く浅く負担する低率の炭素税は、アナウンス効果もあり実施の意義はあるが、排出権取引制度は温室効果ガス排出に、より責任のある大口排出者に削減

(29) 経団連は、排出権取引制度については、政治・行政による介入、海外とのリンクによる国富の流出、企業負担による競争力阻害などの理由により、反対の立場を明らかにしている。詳しくは、日本経団連のウェブサイトを参照。

(30) 韓国のような大統領中心の政治構造では、大統領が変わると既存の政策も大きく変更される例が多く、次期大統領の任期となる2015年に現政府で提案された排出権取引制度が計画通り施行される保証は必ずしもない。

(31) 2011年10月から施行された炭素税は二酸化炭素トン当たり約300円の規模となり、原油・石油製品は約790円/KL、LPG約910円/トン、LNG約810円/トン、そして石炭約700円/トンが付加される。この税による租税収入は約2,400億円と見込まれている（環境省（2010））。

(32) 環境省（2010）の試算によれば、炭素税が導入されれば各主体別に税負担の割合は、産業20%、エネルギー転換部門15%、民生39%、運輸15%と、民生部門の負担が最も大きい。

に向けてのインセンティブを与える制度として意義は高い。

しかし、厳しい国際競争に晒されている産業にとっては、排出権取引制度による追加的な炭素コストの負担は受け入れ難いといえる⁽³³⁾。排出権取引制度は、制度に参加する主体に、短期的には「コスト」となるが中長期的には生産工程の低炭素化と製品の低炭素化への刺激となる「競争力向上」につながるという認識を与える必要がある。ただし排出権取引制度の導入によってエネルギー集約産業の炭素コストが発生する時点と、技術革新から得られるエネルギー費用の節約と製品競争力の向上が実現する時点には一定の時差があり、その時差がある程度埋められるような方向への制度設計を配慮することも必要である。たとえば、炭素排出係数に基づいた輸入関税と輸出補助金など国境税調整を行ったり、低率の炭素税とのポリシーミックスの枠組みで、キャップに嵌められた企業に対し、炭素税収を低炭素補助金として活用するなどの方法が可能である。

さて、米国の温暖化対策関連法案⁽³⁴⁾では、自国商品の競争力維持のために排出権取引制度を実施していない国からの輸入商品には2020年から排出権購入を義務付ける条項を設けている。EUにおいても、すでに排出権取引制度が実施されており、また多数のEU国では炭素税も施行されているので、EU-ETSの第3期(2013～2020年)からは輸入商品については排出権購入を義務付けるべきであるという意見も出ている。OECD加盟国であり、アジアの先進工業国である日韓両国は、地球温暖化問題に国際貢献する応分の責任を持っており、炭素コストを自

ら負担することにより国境税調整措置などの問題にもより積極に取り組んでいく必要がある。

最後に、国際市場での産業の競合関係が多くなってきた日韓両国では、ある一方のみ産業へのコスト負担の高い政策の導入は難しくなっており、両国の政策協調と共同実施も今後の重要な政策課題であるといえる。日韓の温暖化政策連携と排出権市場の共同創設は、将来的にはアジアの排出権取引市場の創出と関連ビジネスの創生、そしてアジア地域を低炭素経済の道へ導いていく起爆剤になるのであろう。

謝辞：本稿の作成において、京都大学大学院経済学研究科の諸富徹教授と関西学院大学の朴勝俊准教授から、ご丁寧かつご詳細なアドバイスを頂き、本稿の改善につながった。この場を借りてお2人の方に感謝の念を表したい。また本稿は科学研究費特定領域研究「環境政策の重層的ガバナンス」「環境政策のポリシー・ミックス」研究（代表：諸富徹京都大学大学院経済学研究科教授）の成果の一部である。

参考文献

〈日本語文献〉

- 李秀澈 (2009)「韓国のグリーンニューディールと低炭素緑色成長戦略」『環境経営学会誌』第9巻第1号、1-17頁。
- 内閣府（各年度版）『経済財政白書』。
- 環境省（2011）『環境白書』。
- 環境省（2010）『地球温暖化対策税について』。
- 環境省英文ウェブサイト。http://www.env.go.jp/en/
- 環境省市場メカニズム室（2011）『韓国「温室効果ガス排出権取引制度に関する法律（案）」の再立法予告について』。http://www.env.go.jp/earth/ondanka/det/os-info/mats/kr20110331.pdf

⁽³³⁾ たとえば韓国最大の鉄鋼メーカーであるPOSCOの内部資料によれば、「年間6,300万トン（2009年実績）の二酸化炭素を排出しており、排出権取引制度が導入される場合、年間約2兆ウォンの炭素コスト負担になる」という。

⁽³⁴⁾ たとえば、Lieberman-Warner Bill, Waxman-Markey Bill, Kerry-Boxer Bill, Carbon Limits and Energy for America's Renewal Act of 2009, Kerry-Lieberman Billなどがあげられる。

- 環境省／排出権取引に関わる制度設計検討会（2000）『国内排出権取引案』。
- 環境省／中央環境審議会／地球環境部会／国内排出権取引制度小委員会（2010）『我が国における国内排出権取引制度のあり方について（案）』。
- 気候ネットワーク（2010）『国内排出量取引制度小委員会での意見』 <http://www.env.go.jp/council/06earth/y0610-02/ext01.pdf>。
- 経済産業省（2009）『試行排出量取引スキーム 2008 年度目標設定参加者実績等について』 http://www.env.go.jp/earth/ondanka/det/dim/trial/result-fy08_0912.pdf。
- 産業構造審議会／地球環境小委員会／政策手法ワーキンググループ（2010）『ボトムアップ方式に関する基本的な考え方について』 http://www.meti.go.jp/committee/summary/0004672/008_05_00.pdf。
- 中央環境審議会／国内排出権取引制度小委員会（2010）『我が国における国内排出権取引制度のあり方について（案）』。
- 日本経団連のウェブサイト <http://www.kkc.or.jp/ondanka/thought/page5-1.html>。
- 諸富徹・鮎川ゆりか（2007 年）『脱炭素社会と排出量取引—国内排出量取引を中心としたポリシー・ミックス』日本評論社。

〈韓国語文献〉

- イサンヨップ（2011）『排出権取引制度導入における状況点検』第 15 回国家炭素市場研究会定期フォーラム報告資料 2011 年 5 月 31 日。

- 李秀澈（2010）『日本の温暖化政策と排出権取引制度—施行成果と課題』『環境政策学研究』第 9 巻 第 4 号, 77-102 頁。
- 環境部（2011）『環境白書』。
- 環境部（2009）『地域単位排出権取引試行事業』。
- 環境部告示第 2011-29 号（2011）『温室効果ガス、エネルギー目標管理運営に関する指針』。
- キムジョンヘほか（2009）『気候変動対策のための政府機能の再構築』韓国行政研究院。
- 全経連（2011）『温室効果ガス排出権取引制度—問題点と課題』（経済持論 231 号） <http://www.fki.or.kr/FkiAct/Promotion/Opinion/List.aspx>。
- 知識経済部（各年度版）『知識経済白書』。
- 知識経済部（2009）『温室効果ガス・エネルギー目標管理制度』。
- 知識経済部報道資料（2009）『自主的温室効果ガス削減プログラム』。
- 緑色成長委員会（2009）『国家温室効果ガス中期（2020 年）削減目標設定』。
- 緑色成長委員会（2011）『温室効果ガス排出権取引制度法律案制定趣旨および主要内容』。
- 緑色成長委員会英文ウェブサイト http://www.greengrowth.go.kr/english/en_subpolicy/en_greenhouse/en_greenhouse.cms。
- 緑色成長委員会（2010）『低炭素緑色成長基本法』（英文ウェブサイト） <http://www.moleg.go.kr/lawinfo/engLawInfo.jsessionid=lwss3f1B15MAtcTmQTyDRWL5aLsStKbr42YGF51dxx4EQv5Vr10ecLJtfarez11k?pstSeq=52042>。